

26. Internationale Datenschutzkonferenz in Breslau, 14.-16. September 2004
„Grenzüberschreitender Verkehr von personenbezogenen Daten und die Herausforderungen der Weltwirtschaft“

Dr. Ulrich Dammann, Bonn

Die Globalisierung des Datenschutzes - eine drängende Aufgabe

Es ist mir eine besondere Ehre und Freude, in dieser Stadt zu Ihnen sprechen zu können. Hier in Breslau fand im Jahre 1999 der erste polnisch-deutsche Datenschutz-Workshop statt. Dies war der Anfang einer sehr erfreulichen Zusammenarbeit zwischen den Datenschutzbehörden beider Länder. Darüber hinaus ist es der genius loci im Verhältnis zwischen Polen und Deutschland. Diese Stadt macht uns, ob wir das wollen oder nicht, die Vergangenheit bewusst. Und zugleich lädt sie uns ein, gemeinsam nach vorne zu blicken.

Rückblick und Ausblick: das ist, wenn auch in ganz anderem Zusammenhang, auch das Thema meines Beitrags. Wo stehen wir im Prozess der Globalisierung? Was ist unsere Rolle als Datenschutzbehörden? Was können und was sollen wir tun?

Die Globalisierung der Datenverarbeitung und des Datenschutzes ist ausdrücklich Gegenstand erst dieser letzten Sitzung unserer Konferenz, aber das Thema tauchte - in den verschiedensten Facetten und Erscheinungsformen - in fast allen Beiträgen auf, so z. B. bei

- der Bedrohung der Luftsicherheit,
- dem internationale Terrorismus,
- der Kontrolle von internationalen Reisebewegungen mit Hilfe biometrischer Merkmale,

- der internationalen Zusammenarbeit der Datenschutzbehörden, auch in den Regionen wie Europa, Ibero-Amerika und im asiatisch-pazifischen Raum,
- dem Datenschutz im Internet,
- unseren Resolutionen zur internationalen Normenorganisation ISO und zur wichtigen Rolle der internationalen Organisationen bei der Verbreitung des Datenschutzes ,
- bei den Überlegungen zur Struktur der Internationalen Datenschutzkonferenz, wo unser britischer Kollege Richard Thomas vorgeschlagen hat, auch Staaten ohne unabhängige Datenschutzbehörde in unserer Arbeit einzubeziehen, und d.h. diese zu globalisieren.

Die starke Betonung seines internationalen Charakters ist in der historischen Entwicklung des Datenschutzes nichts Neues. Es ist sehr bemerkenswert, dass Europarat und OECD schon in den 70-iger Jahren mit Hochdruck am Datenschutz arbeiteten und Anfang der 80-iger ihre Regelwerke präsentieren konnten, lange vor den meisten nationalen Gesetzgebungen. Einen internationalen Ansatz verfolgte man vor allem aus zwei Gründen. Zum einen stellten sich überall mehr oder weniger die gleichen Fragen des Datenschutzes und der Datensicherheit, wobei, nebenbei bemerkt, auch den internationalen Systemhäusern, so der Firma IBM als weitaus größtem Lieferanten, die Rolle eines internationalen Forums zufiel. Zum anderen hatte man die große Bedeutung des internationalen Datenverkehrs bereits klar erkannt.

Schon damals wurde auch der Wirkungsmechanismus festgelegt, auf den wir bis heute setzen: durch harmonisierten Datenschutz zu freiem - d.h. durch nationale Grenzen unbehinderten - internationalem Datenfluss. Datenschutz also verstanden - jedenfalls auch - als "Enabler", nämlich als Öffner von Grenzen: Internationaler Datenschutz macht frei. Das ist die großartige Erfahrung, die wir im Europa der Europäischen Union gemacht haben, und diese Botschaft geben wir gerne in alle Welt weiter.

Obwohl von Anfang an essentiell, ist die Bedeutung der internationalen Dimension seither ständig gewachsen. Die Liste der Länder mit Datenschutz wird von Jahr zu Jahr länger. Wir verfügen über eine ganze Hand voll Plattformen für den internationalen Datenschutz: Die OECD, den Europarat, die Europäische Union, die APEC und die ISO.

Die rechtlichen Instrumente zur Regulierung des internationalen Datenflusses sind entwickelt und haben ihre erste Bewährungsprobe bestanden. Sie reichen von verbindlichen Unternehmensregelungen über standardisierte Vertragsklauseln bis hin zu individuellen Verträgen und Speziallösungen wie Safe Harbor und Luftfahrtabkommen. Die Entwicklung der Privacy Enhancing Technologies (PET) ist per se international. Schließlich ist die internationale Datenschutzkonferenz so aktiv und attraktiv wie nie zuvor. Dasselbe gilt für die Berlin Group, das ibero-amerikanische Netzwerk und die mittel- und osteuropäische Datenschutz-Gruppe CEECPRIVACY. Man ist geneigt, mit einem geflügelten Wort aus der deutschen Kaiserzeit auszurufen: "Wie herrlich weit haben wir es gebracht." Das war freilich, wie wir heute wissen, nur wenige Jahre vor dem Ausbruch des Ersten Weltkriegs.

Wo stehen wir? Wie wird es weitergehen?

Beginnen wir zunächst mit einer Prognose auf der Grundlage einer einfachen geometrischen Extrapolation, einem Dreisatz. Wenn nach 30 Jahren 50 Länder über ein Datenschutzsystem verfügen, so werden es nach weiteren 30 Jahren 100 sein, nach 60 150 und nach 90 Jahren schließlich 200. Unsere Globalisierung verläuft also sehr, sehr gemächlich.

Wir müssen freilich die Extrapolation in gleicher Weise für die wachsende Leistungsfähigkeit der Informationstechnik vornehmen und, als deren Konsequenz, für die Zahl der betroffenen Menschen, die Menge der verarbeiteten Daten und die Komplexität der Verarbeitungsvorgänge. Ebenso müssen wir die Globalisierung der wirtschaftlichen und sozialen Prozesse in Rechnung stellen und die Entwicklung der internationalen Sicherheitsmaßnahmen. Tun wir das, dann sind die Indikatoren des globalen Datenschutzes klar und eindeutig negativ: Wir kommen unserem Ziel nicht näher; es rückt vielmehr in weitere Ferne.

Wir haben deshalb allen Anlass, unsere Rolle im Prozess der Globalisierung zu überdenken. Unsere schweizerischen Kollegen Hans-Peter Thür und Jean-Philippe Walter haben als Thema für die Internationale Konferenz 2005 in Montreux vorgeschlagen: "Der Schutz von Personendaten und der Privatsphäre in einer globalisierten Welt: Ein universelles Recht unter Achtung der Verschiedenheiten".

Dieser Vorschlag kommt zur richtigen Zeit. Wir sollten diese Gelegenheit nutzen, um die Weichen für eine zukunftsweisende Strategie zu stellen.

Unsere Ausgangsposition ist gar nicht schlecht. Es gibt, wie gesagt, eine ganze Reihe von internationalen Plattformen und Aktivitäten. Nur, welche können wir wofür nutzen? Wie können wir sie zusammenfassen? Mit welchem Ziel?

Wir müssen beispielsweise folgende Fragen klären:

1. Genügen "weiche" Regelungen, wie ISO-Normen und OECD-Guidelines? Gibt es Wege, sie in höherem Grade bindend, rechtsverbindlich zu machen?
2. Die Konvention 108 des Europarats, die Datenschutzkonvention, ist offen für den Beitritt nicht-europäischer Länder. Wie können wir erreichen, dass solche Länder tatsächlich beitreten? Haben die Mitgliedsländer des Europarates, haben wir als Datenschutzbehörden die Möglichkeit der Werbung zum Beitritt zu diesem Abkommen ausgeschöpft?
3. Die Europäische Union wird wachsen. Aber gibt es auch Ansätze für eine globale Perspektive?
4. Regionale Ansätze, wie der der APEC, sind positive Schritte auf dem Weg zu einer globalen Lösung. Auf die kulturellen Unterschiede ist wiederholt hingewiesen worden. Sie sollen in der Tat respektiert werden, wie es im bereits zitierten Konferenzthema für 2005 heißt. Wir sollten uns aber bemühen, diese Unterschiede konkreter kennen zu lernen und sie besser zu verstehen. Erst das ermöglicht den gebotenen Respekt, wird uns aber auch die Möglichkeiten der Annäherung und Assimilation besser erkennen und nutzen lassen.
5. Welche Plattform eignet sich für einen globalen Datenschutzansatz? Man mag hier zunächst an die Welthandelsorganisation (WTO) denken. Der Sachzusammenhang ist ganz klar. Aber passt der Datenschutz zu ihrem Profil, oder besteht die Gefahr, dass er nur als Handelshemmnis wahrgenommen wird? Die Alternative sind die Vereinten Nationen (UN). In Betracht käme ein Protokoll zu den Verträgen über die bürgerlichen und politischen Rechte. Eine Vielzahl von Staaten

hat den Datenschutz bereits ausdrücklich in den Grundrechtskatalog aufgenommen. Diesen Weg geht auch die vorgesehene Verfassung für die Europäische Union. Allerdings ist der Regelungsgegenstand zu umfassend und zu komplex, um ihn sachgerecht in einem Grundrechtskatalog abhandeln zu können. Deshalb wird man auch an ein eigenständiges Vertragswerk denken müssen.

6. Ist die Zeit reif für ein globales Datenschutzabkommen? Ist mit ausreichender internationaler Unterstützung zu rechnen?

Wir sollten alle diese Fragen in Montreux vertieft diskutieren, aber nicht nur dort und nicht nur unter uns, sondern mit den wichtigen Akteuren außerhalb, so etwa mit unseren Regierungen und mit den Organisationen der Zivilgesellschaft.

Kann diese Konferenz etwas erreichen? Ich bin durchaus optimistisch, und zwar aus Erfahrung. Die Datenschutzrichtlinie der Europäischen Union, die heute die Grundlage für die weitaus stärkste internationale Kooperation auf dem Gebiet des Datenschutzes darstellt, wurde von den unabhängigen Datenschutzbehörden initiiert. Das Berlin-Memorandum, von den Datenschutzbeauftragten der damaligen Mitgliedstaaten der Europäischen Union 1988 aufgrund einer deutschen Initiative im Gebäude des Reichstags beschlossen - im Schatten der Berliner Mauer im letzten Jahr ihres Bestehens - war der Anstoß dafür, dass die EU-Kommission die Datenschutz-Richtlinie auf den Weg brachte. Warum sollte dieser Konferenz etwas Vergleichbares nicht gelingen?